

Strukturelle Veränderungen der Steuerpolitik: ihre umverteilungspolitischen Auswirkungen in Österreich in den letzten zehn Jahren

Tajalli, Erik

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tajalli, E. (2002). Strukturelle Veränderungen der Steuerpolitik: ihre umverteilungspolitischen Auswirkungen in Österreich in den letzten zehn Jahren. *SWS-Rundschau*, 42(2), 166-190. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-165700>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Strukturelle Veränderungen der Steuerpolitik

Ihre umverteilungspolitischen Auswirkungen in Österreich in den letzten zehn Jahren

Erik Tajalli (Wien)

Ausgehend von einer zu konstatierenden hohen Abgabenbelastung in Österreich versucht dieser Artikel, den umverteilungspolitischen Wirkungen des österreichischen Abgabensystems auf den Grund zu gehen. Es interessiert hierbei die Frage, welche Auswirkungen bestimmte Abgabenarten (direkte Steuern, indirekte Steuern, Sozialversicherungsbeiträge) und die aus ihnen finanzierten Sozialleistungen auf die Einkommen bestimmter Einkommens- und Bevölkerungsgruppen haben. Es wird zu zeigen sein, dass die umverteilungspolitische Effizienz des österreichischen Abgabensystems nur sehr schwach ist. In einem weiteren Schritt erfolgt der Nachweis, dass nicht alle Abgaben dem kontinuierlichen Aufwärtstrend der letzten zehn Jahre gefolgt sind: besonders Steuern auf Vermögen, Kapital und Gewinnsteuern der Unternehmen konnten sich diesem Trend in Österreich und auch auf europäischer Ebene erfolgreich entziehen. Welche Konsequenzen dies für die Besteuerung von Löhnen der unselbständig Erwerbstätigen, für die Budgetpolitik und in weiterer Folge für den Sozialstaat insgesamt hat, soll in diesem Artikel behandelt werden.

1. Einleitung

Immer wieder – so etwa auch zu Beginn des Jahres 2002 – führt die hohe Abgabenbelastung zu regen Diskussionen in den Medien und unter PolitikerInnen. Tatsächlich war die Steuerbelastung in Österreich nach 1945 nie so hoch wie jetzt (Der Standard, 22. 11. 2001, 17). Die Gesamtabgabenquote (also die Summe aller Steuern, Gebühren und Abgaben) machte in Österreich 2001 laut OECD 45,6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus, laut Berechnungen der EU-Kommission sogar über 47%, womit Österreich über dem EU-Durchschnitt liegt.¹ Einzelne Vertreter der Regierungsparteien (vor allem der FPÖ) versuchen, Forderungen der Opposition zuvor zu kommen, indem sie eine Steuerreform im Sinne einer Steuersenkung für die nächste Zeit in Aussicht stellen.² Natürlich ist es für die SteuerzahlerInnen eine lästige Verpflichtung, immer höhere Steuern und Abgaben zahlen zu müssen, und der Wunsch nach Steuersenkun-

1 Allerdings ist zu beachten, dass ca. 15,2 Prozentpunkte der Gesamtabgabenbelastung für die Sozialversicherung verwendet werden. Ist die Sozialversicherung nach einem anderen System organisiert bzw. gibt es keine Pflichtversicherung, fällt die Abgabenquote statistisch niedriger aus.

2 So forderten etwa FPÖ-Klubchef Peter Westenthaler, Landeshauptmann Haider und FPÖ-Generalsekretär Schweitzer eine zumindest „kleine“ Steuerreform für das Jahr 2003. Finanzminister Grassler und einzelne ÖVP-Politiker stehen diesen Vorschlägen eher skeptisch gegenüber, während die SPÖ ein eigenes Konzept zur Steuerreform präsentierte. Vgl. diverse Wortmeldungen der genannten Politiker in: Die Presse, 6. 2. 2002, 9; Der Standard, 7. 2. 2002, 1 und 6; Die Presse, 8. 2. 2002, 7; Die Presse, 11. 2. 2002, 7 und Kurier, 10. 3. 2002, 2.

gen ist dementsprechend groß. Aber Steuern und Abgaben sind nicht ausschließlich unter dem Aspekt einer finanziellen Belastung der SteuerzahlerInnen zu betrachten. Schließlich werden aus diesen Abgaben auch Leistungen (in Form von Transfers und öffentlichen Leistungen) finanziert, die wieder an die Bevölkerung zurückfließen.

So weisen etwa die skandinavischen Staaten im Vergleich stets hohe Steuerbelastungen auf, halten allerdings auch umfangreiche Sozialleistungen für ihre EinwohnerInnen bereit. Ausschlaggebend dafür ist nicht unbedingt die Höhe der Steuerbelastung, sondern zu welchem Zweck die eingenommenen Steuern verwendet werden. Steuern und Einnahmen der öffentlichen Hand bilden „[...] die Grundlage der staatlichen Hoheit, denn ohne finanzielle Mittel könnte eine Regierung keine Politik betreiben“ (Europäische Kommission 2000, 3). Der Sozialstaat ist daher wesentlich auf Steuern und Einnahmen angewiesen.

Ein zweiter wichtiger Punkt betrifft die Struktur der Steuern und Abgaben: Steuer ist nicht gleich Steuer. Unterschiedliche Steuerarten belasten verschiedene Teile der Bevölkerung (z.B. wird die Lohnsteuer von unselbständig Erwerbstätigen erbracht, die Einkommensteuer von selbständig Erwerbstätigen), während wiederum die aus den Steuern finanzierten Leistungen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zugute kommen können. Die Wirkung von Steuern ist in mehrfacher Weise zu differenzieren: bestimmte Steuern können bestimmte Einkommensschichten stärker belasten als andere und wirken somit auf die Einkommenshöhe ein; Steuern beeinflussen auch verschiedene Berufsgruppen, wie Bauern/ Bäuerinnen, ArbeitnehmerInnen oder FreiberuflerInnen unterschiedlich. Steuern können auch auf die wirtschaftlichen Produktionsfaktoren, also vor allem auf Arbeit und Kapital, einwirken. Wer steuerlich stärker belastet und wer durch Leistungen begünstigt werden soll, ist eine Entscheidung, welche die Politik zu treffen hat und welche die Politikfelder von Steuer-, Sozial-, Budget- und auch Wirtschaftspolitik berührt. Drei Fragen stehen im Folgenden im Zentrum des Interesses:

1. Ausgehend von der eingangs erwähnten hohen österreichischen Gesamtabgabenquote ist zu untersuchen, welche Steuern und Abgaben unselbständig Erwerbstätige (also Angestellte und Arbeiter) in Österreich zu zahlen haben und welche umverteilungspolitischen Wirkungen diese entfalten. Die Konzentration auf die unselbständig Erwerbstätigen erfolgt aus zwei Gründen: Zum einen stellen sie die Mehrzahl der Erwerbstätigen und damit auch der SteuerzahlerInnen dar. Zum anderen stelle ich die These auf, dass die steuerpolitischen Veränderungen der letzten Jahre hauptsächlich zu Lasten dieser großen Gruppe gegangen sind. Diese Verschiebung der Lasten wird im folgenden dritten Punkt näher ausgeführt.
2. Um ein vollständiges Bild zu bekommen, darf nicht nur die steuerliche Seite gesehen werden, sondern es ist auch zu untersuchen, welche Leistungen durch das Steuersystem finanziert werden. Hierbei geht es um die Rückflüsse des Staates an seine BürgerInnen, welche zumeist in Form von sozial- bzw. familienpolitisch motivierten Transfers erfolgen. Auch hier gilt die Frage der umverteilungspolitischen Wirkung dieser Leistungen: Welche Leistungen werden durch das Steuersystem finanziert? Wer profitiert von diesen mehr und wer davon weniger?

3. In einem dritten Schritt wollen wir die Ebene des Individuums verlassen und die Struktur des österreichischen Steuersystems analysieren. Auf der strukturellen Ebene ist ein genereller europäischer Trend zu beobachten:

„Die Entwicklung der Steuern auf Arbeit zeigt einen kräftigen Anstieg dieser Steuerart in den meisten europäischen Staaten innerhalb des letzten Jahrzehnts. Obwohl die Besteuerung der Arbeit angestiegen ist, hat sich bei der Besteuerung anderer Produktionsfaktoren eine generelle Abnahme gezeigt“ (European Parliament 2000, 25).³

Wie sich dieser Trend im österreichischen Steuersystem ausgewirkt hat, welche Veränderungen er mit sich gebracht hat, und welche möglichen Konsequenzen er in sich birgt, ist Gegenstand einer weiteren Frage.

Um diese Fragen beantworten zu können, ist es notwendig, einen Blick darauf zu werfen, welche Umverteilungswirkungen durch Einnahmen (Steuern und Abgaben) und Ausgaben (vor allem Sozialleistungen) des Staates erzielt werden. Diese Analyse wird ein sehr differenziertes Bild zu Tage bringen und nicht unbedingt eindeutige Ergebnisse bereitstellen.

Trotzdem scheint mir diese Analyse unverzichtbar zu sein, schon allein weil sie zeigt, dass Staatseinnahmen und -ausgaben nicht nur buchhalterische finanzielle Größen sind, sondern für die einzelne Person durchaus bedeutende Mittel darstellen, die ihr eine größere finanzielle Unabhängigkeit und soziale Teilhabechancen ermöglichen. Steuer- und Sozialpolitik sind nicht nur auf die Höhe der Abgabenbelastung, die Budgetproblematik oder auf die Treffsicherheit von Sozialleistungen (also auf die Frage, ob Sozialleistungen wirklich nur denen zugute kommen, die sie benötigen) reduzierbar, sondern sie stellen mächtige Politikfelder dar, mit denen versucht wird, auf soziales und ökonomisches Handeln Einfluss zu nehmen.

Die Strukturen der österreichischen Steuer- und Sozialpolitik und ihre Veränderungen sollen im Mittelpunkt dieser Analyse stehen. Dabei wird die Dekade seit 1992 untersucht, um zu zeigen, welche Veränderungen in Österreich in diesem Zeitraum eingetreten sind. Ich gehe davon aus, dass die strukturellen Verschiebungen des Steuersystems langfristige Konsequenzen für das Weiterbestehen des Sozialstaats haben. Die tendenzielle steuerliche Entlastung des Faktors Kapital bringt einen Einnahmenausfall für die nationalen Budgets mit sich, der entweder durch stärkere Belastung des Produktionsfaktors Arbeit oder durch Einschränkung und Kürzung öffentlicher Leistungen kompensiert werden kann. Wie noch zu zeigen sein wird, wurden in Österreich beide derartige „Anpassungsstrategien“ verfolgt.

Der vorliegende Artikel entstammt teilweise meiner Diplomarbeit „Umverteilungspolitik in Österreich. Eine Untersuchung der Ursachen, Ziele und Wirkungsweisen umverteilungspolitischer Maßnahmen“ (Tajalli 2001), wurde allerdings überarbeitet und ergänzt.

3 „The evolution of taxes on labour over the last decade shows a substantial increase in these taxes in most European countries. However, while the taxation of labour has been increasing, the taxation of production factors other than labour has shown an overall decrease.“

2. Umverteilung durch Abgaben und Transfers

2.1 Begriffsdefinitionen

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, die Verteilung des periodisch erzielten Volkseinkommens darzustellen: es sind dies die *funktionelle Verteilung* und die *personelle Verteilung*.⁴

Die *funktionelle Verteilung* stellt die Entlohnung der Wirtschaftseinheiten gemäß ihren spezifischen Funktionen im Produktionsprozess dar (Streissler/ Streissler 1994, 315). Sie stellt auf die Entlohnung der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden ab: Wie groß ist der Anteil der Löhne (jenes Einkommens, das aus dem Produktionsfaktor Arbeit erzielt wird) der unselbständig Beschäftigten am gesamtwirtschaftlichen Einkommen? Wie groß ist der Anteil der Gewinne der KapitalbesitzerInnen (jenes Einkommens, das aus dem Produktionsfaktor Kapital erzielt wird) und der GrundbesitzerInnen (jenes Einkommens, das aus dem Produktionsfaktor Boden erzielt wird)? Es ist zu erkennen, dass die Untersuchung der funktionellen Verteilung einer gesamtgesellschaftlichen Sichtweise folgt. Sie versucht, jedes einzelne Wirtschaftssubjekt einem Produktionsfaktor zuzuordnen und den Faktor als Aggregat zu analysieren – ausgeschlossen davon bleiben allerdings die nicht erwerbstätigen Personen. Vor allem aufgrund der Betrachtung von Lohnneinkommen (Entgelte für Arbeit) und Nichtlohneinkommen (Renten, Zinsen, Unternehmensgewinne) ergibt sich das Bild einer Gesellschaft, in der ein Teil überwiegend vom Gewinn (die selbständig Erwerbstätigen), der andere überwiegend vom Lohn (die unselbständig Erwerbstätigen) abhängig ist. Natürlich gibt es auch die Möglichkeit der Querverteilung, also dass Personen Einkommen aus mehreren Faktorarten beziehen (ein Angestellter kann natürlich nicht nur seinen Lohn beziehen, sondern auch Einkommen aus Kapital etwa in Form von Aktien). Tatsächlich besteht aber nur ein geringer Prozentsatz des Gesamteinkommens der unselbständig Beschäftigten aus Profiteinkommen. Die Querverteilung dürfte daher nur sehr gering sein.

Im Gegensatz zur funktionellen Verteilung bezieht sich die *personelle Verteilung* auf die einzelnen Wirtschaftssubjekte (Personen und Haushalte) und analysiert die unterschiedliche Höhe der von ihnen erzielten Einkommen. Das einzelne Wirtschaftssubjekt wird nicht mehr einem Produktionsfaktor zugeordnet, sondern es interessiert einfach die Höhe seines Einkommens, unabhängig davon, ob es aus abhängiger Beschäftigung (Lohn, Gehalt), aus Vermögen (Zinsen, Pachten, Dividenden), aus unternehmerischer Tätigkeit (Gewinn) oder aus mehreren funktionellen Quellen fließt. Diese Betrachtungsweise führt zum Ausschluss von Unternehmen und des Staats als Einkommensbezieher, da nur auf die personelle Ebene abgestellt wird. Sie lässt daher jenen Teil des Volkseinkommens, der nicht Personen zugeordnet werden kann, außer Betracht.

Die Wirkung, die Steuern und Transferleistungen auf die Einkommen der Bevölkerung haben, wird als *Umverteilungswirkung* bezeichnet: Umverteilung deswegen, weil die auf dem Markt zustande gekommene Primärverteilung durch die staatlichen

⁴ Eine Einführung in die Thematik geben unter anderem: Werner 1979; Bohnet 1999, 4ff.; Tajalli 2001, 9–13.

Instrumente von Steuern und Transfers neu verteilt wird. (In diesem Zusammenhang wird daher auch von einer Sekundärverteilung gesprochen.) Die Verteilungspolitik bestimmt Ziele und Mittel der Umverteilung. Umverteilung stellt somit den „Fluss der unmittelbaren Leistungsströme zwischen privaten und öffentlichen Haushalten“ (Guger 1996c, 3) dar. Der Begriff der Umverteilungspolitik umschreibt die bewusste Beeinflussung der Verteilung von Einkommen, von Vermögen und von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen durch die Politik der öffentlichen Haushalte, durch Sozialpolitik oder durch die gewerkschaftliche Lohnpolitik. Verteilungspolitische Maßnahmen berühren vier Ebenen (Roberts 1980, 108):

1. den Personenkreis, der durch die Maßnahmen begünstigt wird;
2. den Personenkreis, der die Kosten der Maßnahmen trägt;
3. die Art des verteilungspolitischen Eingriffs;
4. die Institutionen, welche die Maßnahmen vornehmen.

Zwischen diesen Ebenen können drei unterschiedliche Verteilungsansätze zum Tragen kommen (Kothmayer 1998, 17):

1. Kommt es zu einer Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommensschichten oder umgekehrt, so handelt es sich um eine *vertikale Umverteilung*. Die Vertikalität besteht in der Umverteilung von Gütern in die eine oder andere Richtung einer vorgestellten Einkommensskala. Eine Verteilung ist dann progressiv, wenn die Steuerbelastung von den oberen zu den unteren Einkommensschichten verteilt, und regressiv, wenn sie das Gegenteil bewirkt.

2. Bei der *horizontalen Umverteilung* findet nur ein Ausgleich zwischen Personen oder sozialen Gruppen statt, der – unabhängig vom Einkommen – von anderen Tatbeständen abhängig ist, wie etwa von der Kinderanzahl, vom Alter, von Krankheit, etc. Güter werden also innerhalb derselben Einkommensschicht von jenen Personen oder Gruppen, die bestimmte Tatbestände nicht erfüllen, zu jenen umverteilt, die ihnen gerecht werden. Grundsätzlich horizontal konzipierte Verteilungsmaßnahmen können auch stark vertikal wirken. Wenn etwa BezieherInnen niedriger Einkommen mehr Kinder hätten, würden alle Familienförderungen, die nur als horizontaler Ausgleich zwischen kinderlosen und kindererziehenden Personen gedacht waren, auch eine vertikale progressive Umverteilungswirkung haben.

3. Die *Umverteilung im Lebenszyklus* versucht die Unterschiede im Einkommen, die sich zwischen Personen in verschiedenen Lebensabschnitten ergeben, auszugleichen. Dies gilt etwa für den Ausgleich zwischen aktiv Berufstätigen und PensionistInnen in Form der Pensionsbeiträge.

Welche Umverteilungswirkung entfalten aber nun Steuern und Transfers in Österreich? Die bisher umfangreichste Arbeit zu diesem Thema ist die von Alois Guger koordinierte Studie „Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich“ aus dem Jahr 1996. Obwohl sie zum Teil Datenmaterial aus dem Jahr 1991 verwendet und sich teilweise nur auf die Umverteilungswirkung auf die unselbständig Erwerbstätigen bezieht, bildet sie trotzdem den Ausgangspunkt für die Untersuchung der Wirkungsweisen von Steuern und Transfers: sie ist noch immer die einzige und umfassendste für Österreich erstellte Studie.

2.2 Die Abgaben

Abgaben sind ein Sammelbegriff für alle Steuern, Gebühren (etwa Straßenmaut), Zölle und Beiträge (z.B. Sozialversicherungsbeiträge), die in Form von Zwangsabgaben an Bund, Länder oder Gemeinden zwecks Deckung des Finanzbedarfs abgeführt werden. (Allerdings werden die Begriffe „Abgaben“ und „Steuern“ etwas ungenau oft synonym verwendet.) Schon aus der Vielzahl diverser Abgabenarten lässt sich schließen, dass auch ihre verteilungspolitische Wirkungsweise recht unterschiedlich ist. Eine erste Strukturierung des Abgabensystems lässt sich vornehmen, indem im Bereich der Steuern zwischen direkten und indirekten Steuern unterschieden wird. Direkte Steuern, wie etwa die Einkommen- und die Vermögensteuer, können nicht von einem Wirtschaftssubjekt auf ein anderes überwältzt, sondern müssen direkt bezahlt werden. Dagegen sind indirekte Steuern, wie die Umsatz- oder Verbrauchsteuern, von Unternehmen auf die KonsumentInnen abwälzbar (etwa in Form einer Preiserhöhung).

Den größten Anteil an *direkten Steuern*, den unselbständig Beschäftigte zu zahlen haben, machen die Sozialversicherungsabgaben (eigentlich eine Form des Beitrags, die aber trotzdem auch als direkte Steuer zu werten ist) und die Lohnsteuer aus. Sozialversicherungsbeiträge wirken aufgrund der Höchstbeitragsgrenzen regressiv auf die Einkommensverteilung. Dies bedeutet, dass bis zu einer bestimmten Höchstbeitragsgrenze die Beitragsleistung zur Sozialversicherung proportional zum Bruttobezug ansteigt. Wird die Höchstbeitragsgrenze überschritten, bleibt die Leistung der Sozialabgaben trotzdem konstant auf dem durch den Höchstbeitrag festgesetzten Niveau. Mit einem über die Höchstbeitragsgrundlage steigenden Einkommen sinkt die Sozialabgabenquote (der für die Sozialversicherungen aufgewendete Anteil der Abgaben) kontinuierlich. Dies führt zu der paradoxen Situation, dass BezieherInnen höherer Lohneinkommen einen relativ geringeren Anteil ihres Einkommens für Sozialversicherungsbeiträge aufwenden müssen als BezieherInnen niedrigerer Einkommen (Guger 1996b, Übersicht 4.2). Aus diesem Umstand folgt auch die Forderung nach Anhebung bzw. völliger Abschaffung der Höchstbeitragsgrenzen in der Sozialversicherung. Allerdings ist dazu anzumerken, dass mit einer Anhebung der Beitragsleistungen gemäß der Logik des österreichischen Sozialversicherungssystems auch eine Anhebung der Auszahlungen und Leistungen der Sozialversicherungen einhergehen müsste.

Trotz der regressiven Wirkung der Sozialabgaben wirkt sich die Summe der Lohnabgaben insgesamt progressiv aus. Es kommt also zu einer Umverteilung von besser zu schlechter Verdienenden. Dieser Umstand ist vor allem auf die Lohnsteuer zurückzuführen, welche von den unselbständig Erwerbstätigen entrichtet wird und eine eindeutig progressive Wirkung entfaltet. Die Progression der Lohnsteuer ist stark genug, um die regressive Wirkung der Sozialabgaben aufzuheben.

Anders sieht es bei den *indirekten Steuern* aus: sie haben in Österreich in Form von Verbrauchsteuern eine sehr große Bedeutung. Indirekten Steuern wird eine stärker regressive Wirkung zugeschrieben. Ärmere Schichten werden aufgrund ihrer Verbrauchsstruktur und ihrer höheren Konsumneigung (je geringer das Einkommen, desto größer der Anteil des für den Konsum verwendeten Einkommens) relativ stärker

belastet als reichere Schichten, die einen größeren Anteil ihres Einkommens nicht konsumieren müssen und damit keine Verbrauchsteuer entrichten. Somit wird das Einkommen einkommensschwacher Haushalte zu einem größeren Prozentsatz für Umsatz- und Verbrauchsteuern aufgewendet, als dies bei den einkommensstärksten Haushalten der Fall ist (Guger 1996b, Übersicht 4.13).

Betrachten wir die simultanen Effekte der verschiedenen Abgaben, so wirken die Sozialabgaben, die Umsatz- und Verbrauchsteuern regressiv, während die Lohnsteuer progressive Effekte hat. Guger kommt zu dem Schluss, dass sich diese gegensätzlichen Wirkungen des Steuersystems praktisch gegenseitig neutralisieren und die Abgaben für die unselbständig erwerbstätigen Haushalte die Einkommensverteilung proportional beeinflussen, also *keinen Umverteilungseffekt* haben. So wird das ärmste Drittel der unselbständig beschäftigten Haushalte mit einer Abgabenquote von 36,7% ihres Bruttoeinkommens belastet; das mittlere Drittel mit einer etwas höheren Quote von 37,8% und das reichste Drittel mit einer Quote von nur 37,7% (Guger 1996b, Übersicht 4.14).

2.3 Transfers

Transfers sind einseitige Zahlungen ohne laufende Gegenleistung. Laufende Transfers werden regelmäßig bezogen (etwa die Familienbeihilfe, Pensionszahlungen, etc.), während die Vermögenstransfers nur selten oder überhaupt nur einmalig auftreten (z.B. Erbschaften). Transferzahlungen werden zum überwiegenden Teil von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern an private Haushalte geleistet. Als Transfers sind aber auch die Subventionierung von Unternehmen oder Zahlungen an internationale Organisationen zu verstehen.

Obwohl Abgaben eine proportionale Wirkung entfalten, sind die Einkommen der unselbständig Beschäftigten nach Abgaben und Leistungen deutlich gleichmäßiger verteilt als zuvor. Dies ist vor allem auf die Transfers, also die Ausgaben des Staates, zurückzuführen. Transfers wie das Arbeitslosengeld und die Notstandsbeihilfe zählen etwa zu den progressivsten Leistungen (Guger/ Marterbauer 1996, 88-90). Andere Leistungen, wie die familienpolitischen Transfers, wirken nicht progressiv, haben aber auch ein anderes Ziel, nämlich die horizontale Umverteilung von kinderlosen zu kindererziehenden Haushalten, unabhängig von deren Einkommen. Zwar profitieren die oberen Einkommensschichten ebenfalls von Transfers, und sie erhalten auch im Vergleich zu einkommensschwächeren Gruppen den größten Anteil. Gemessen an ihren Abgaben erhalten sie jedoch weniger, als sie einzahlen. Bei den unteren Einkommensschichten verhält es sich genau umgekehrt. Dazu kommt, dass die Bedeutung der Transfers in den unteren Einkommensschichten viel größer ist.⁵ Es ist daher davon auszugehen, dass eine Reduktion der Staatsausgaben im Bereich der Transfers meist eine regressiv Wirkung ausüben wird, also untere Einkommensschichten stärker betrifft, da diese stärker von Transferleistungen abhängig sind.

5 Beim untersten Drittel der Haushalte von Unselbständigen (inklusive PensionistInnen- und Arbeitslosen-haushalte) machen Transfers rund 31% ihres Bruttoeinkommens aus, beim obersten Drittel dagegen nur 12% (Guger/ Marterbauer 1996, Übersicht 5.6.1).

Tabelle 1: Verteilung der Anteile an Bruttoeinkommen, Abgaben und Transfers auf alle nichtselbständigen Haushalte (inkl. PensionistInnen und Arbeitslose) (Angaben in Prozent)

	Brutto-Haushaltseinkommen	Abgaben- und Steuerleistung	Erhalt von öffentlichen Transfers
1. Drittel	12	10	22
2. Drittel	28	28	35
3. Drittel	60	62	43

Quelle: Marterbauer/Walterskirchen 1996, 100-101.

Die Tabelle ist folgendermaßen zu lesen: Teilt man alle nichtselbständigen Haushalte in drei gleich große Teile, stellt das erste Drittel den einkommensschwächsten Teil dar, das zweite Drittel den mittleren Teil und das dritte Drittel den einkommensstärksten Teil; jedes Drittel repräsentiert einen gleich großen Anteil an nichtselbständig Erwerbstätigen, nämlich jeweils 33%; bei vollkommener Gleichverteilung würde jedes Drittel jeweils 33% der Einkommen erhalten, 33% der Steuern zahlen und 33% der Transfers erhalten. Weicht der Wert von diesen idealen 33% ab, so lässt sich auf eine Ungleichverteilung schließen.

Das erste Drittel erhält einen Anteil von 12% am gesamten Brutto-Haushaltseinkommen der nichtselbständigen Haushalte; es trägt einen Anteil von 10% aller Abgaben- und Steuerleistungen und erhält einen Anteil von 22% an allen öffentlichen Transfers. Es ist zu erkennen, dass in diesem unteren Einkommensdrittel der Anteil an der Steuerleistung geringer als der Anteil am Einkommen ist, und dass der Anteil an den Transfers überproportional groß ist. Wie schon erwähnt, wird Umverteilung vor allem durch Transferleistungen bewirkt und in einem nur sehr geringen Ausmaß durch Steuern.

2.4 Öffentliche Leistungen

Abseits von Geldleistungen stellt der Staat auch Sachleistungen kostenlos bzw. zu einem günstigeren Preis zur Verfügung, als dies der Markt gewährleisten kann. Unter diese öffentlichen Leistungen fallen so unterschiedliche Bereiche wie das öffentliche Bildungssystem, der öffentliche Verkehr, das Justizsystem, etc. Welche Güter vom Staat für die Allgemeinheit bereitgestellt werden sollen, bleibt stets eine politische Willensentscheidung. Bildung etwa kann (vom Staat) vollkommen kostenlos, mit Selbstbehalten oder ausschließlich privat und zu erheblichen Kosten angeboten werden. Mit der Nutzung öffentlicher Leistungen sind ebenfalls starke umverteilungspolitische Wirkungen verbunden, die allerdings noch schwerer fassbar sind, als dies bei Steuern oder Transfers der Fall ist: welche Einkommensschichten mehr von der Autobahn, von der U-Bahn, von geförderten Museen usw. profitieren, bleibt schwer quantifizierbar.

Exemplarisch sei hier das Bildungssystem herausgegriffen, welches ein differenziertes Bild vermittelt. Generell variieren Kinderzahlen und Schulbesuchsdauer stark

je nach der sozialen Stellung: obwohl Bäuerinnen und Arbeiterinnen überdurchschnittliche Geburtenraten aufweisen, nehmen ihre Kinder die öffentlichen Bildungseinrichtungen vergleichsweise am kürzesten in Anspruch – ganz im Gegensatz etwa zu Kindern von freiberuflich oder gewerblich Berufstätigen, aus gehobenen Beamten- und Angestelltenfamilien. Dies gilt verstärkt für den Bereich der Universitäten. Es ist daher davon auszugehen, dass Kinder aus letztgenannten Familien, die ohnehin zu den einkommensstärkeren Schichten zählen, überproportional von den Bildungsausgaben profitieren. Das Gut öffentliche Bildung wie auch die Güter Kunst und Kultur, die der Bildung nahe stehen, wirken sich stark regressiv aus (Guger 1996a, 78).

2.5 Zusammenfassung: Umverteilung und Armut

Nach dieser Darstellung der Umverteilungswirkungen von Steuern, Abgaben, Transfers und öffentlichen Leistungen in Österreich bleiben viele Fragen offen. Zum einen gibt es massive Geldflüsse von SteuerzahlerInnen an den Staat und andererseits ebenso große Ströme in Form von staatlichen Transfers und Leistungen an die Bevölkerung. Was bewirken diese massiven Geldflüsse aber konkret? Sicher bewahren die Sozialleistungen zahlreiche Menschen vor einem Abgleiten in eine Notsituation. Besonders Haushalte mit niedrigem Lebensstandard (also mit weniger als ca. 60% des mittleren Lebensstandards) sind massiv auf Sozialleistungen angewiesen. Sozialleistungen bewirken eine Verschiebung der Einkommensverteilung, ohne welche die Armutsgefährdungsrate von 10% (das sind ca. 600.000 Personen, die dauerhaft von Armut gefährdet sind) auf rund 23% (1,4 Millionen Personen) ansteigen würde (Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen 2001, 38).⁶

Tabelle 2: Verschiebung der Einkommensverteilung durch Sozialleistungen

	Primäreinkommen*	Gesamteinkommen**
1. Quintil	6%	10%
2. Quintil	12%	14%
3. Quintil	17%	17%
4. Quintil	24%	22%
5. Quintil	40%	37%
Gesamt	100%	100%

Quelle: Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen 2001, 38.

* = v. a. Erwerbseinkommen

** = v. a. Erwerbseinkommen plus Sozialtransfers

⁶ Zahlen für 1997. Armutsgefährdung liegt laut Definition des Sozialministeriums dann vor, wenn das Pro-Kopf-Haushaltseinkommen unter 60% des Medianeinkommens liegt.

Teilen wir die Erwerbstätigen in fünf gleich große Teile auf und ordnen wir sie nach der Höhe ihrer Einkommen, so erhält das einkommensschwächste (erste) Quintil einen Anteil von 6% der Primäreinkommen, das einkommensstärkste Fünftel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 40%. Mit Hilfe der Sozialleistungen kommt es zu einer Verbesserung der Situation der ersten beiden Quintile, also der beiden einkommensschwächeren Fünftel der Bevölkerung: Rechnet man zu den Erwerbseinkommen die staatlichen Sozialtransfers dazu, so erhält das erste Quintil ganze 10% des Gesamteinkommens, welches nun Erwerbseinkommen und Sozialtransfers mit einschließt. Die beiden einkommensstärksten Quintile erfahren eine anteilmäßige Verschlechterung ihrer Position. Trotzdem ist anzumerken, dass auch nach Hinzurechnung der Sozialtransfers das vierte und fünfte Quintil, also 40% der Bevölkerung, über 59% der Einkommen verfügen, also einen überproportionalen Anteil haben.

Die gesamte Umverteilungswirkung des Systems ist nur sehr bescheiden und verhindert auch Armut nicht dauerhaft: Rund 900.000 Personen in Österreich waren 1997 von Armut betroffen.⁷ 340.000 Personen waren tatsächlich „arm“ im Sinn einer Einschränkung grundlegender Lebensbedürfnisse (Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen 2001, 18). Es gilt wohl auch für Österreich noch immer der Schluss:

„Die empirische Überprüfung der Umverteilungswirkung der staatlichen Steuer- und Transferpolitik stimmt keineswegs hoffnungsvoll: Trotz des imponierenden Anteils der Staatsausgaben am Volkseinkommen, trotz des hohen Anteils der Übertragungen am Einkommen der privaten Haushalte und trotz einer bei niedrigem Einkommensniveau einsetzenden, relativ steilen theoretischen Steuerprogression bei der Lohn- bzw. Einkommensteuer können der staatlichen Steuer- und Transferpolitik nur punktuelle Erfolge hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Ungleichheit der Einkommensverteilung bescheinigt werden. Selbst dort, wo die staatlichen Übertragungen am deutlichsten zur Verringerung der Verteilungsdisparität beitragen, nämlich bei den Nichterwerbstätigen-Haushalten, stößt man am ehesten auf Armut. Offensichtlich bestehen entweder wirkungsvolle Widerstände gegen einen effektiveren verteilungspolitischen Einsatz von Steuer- bzw. Transferpolitik, oder aber der politische Wille hierzu ist nicht vorhanden“ (Roberts 1980, 275).

3. Strukturelle Veränderungen des Steuersystems

Die im vorherigen Abschnitt dargestellten Ergebnisse sind trotz des Alters der verwendeten Daten grundsätzlich noch immer gültig und mangels neuerer detaillierter Untersuchungen noch immer Ausgangspunkt umverteilungspolitischer Analysen. Trotzdem soll nun versucht werden, Veränderungen im Verlauf der letzten Jahre und ihre Folgen für die Umverteilungspolitik aufzuzeigen. Vergleicht man die Struktur der Steuern und Abgaben und ihre Veränderung im Zeitraum zwischen 1992 und 1998, erhält man folgendes Bild:

Der Vergleich der Daten von 1992 und 1998 macht deutlich, dass Steuern auf Einkommen, Sozialversicherungsbeiträge und die Lohnsummensteuer einen wachsenden

⁷ Diese Zahl liegt über den vorher zitierten 600.000 armutsgefährdeten Personen, weil es sich hierbei um die Zahl jener Personen handelt, die innerhalb des Jahres 1997 zumindest einmal kurzfristig von Armut betroffen waren, deswegen aber nicht unbedingt dauerhaft arm bleiben müssen, sondern diese temporäre Armutsphase überwinden können.

Tabelle 3: Veränderung der Höhe und Struktur der Steuern und Abgaben im Zeitraum 1992–1998

Steuern auf:	Gesamt- abgaben- quote	Einkommen und Ertrag	Beiträge zur gesetzlichen Sozial- versicherung	Vermögen	Lohnsumme	Güter und Dienst- leistungen
	in Prozent des BIP	in Prozent des gesamten Abgabenaufkommens				
Österreich 1992 *	43,5	26,9	33,0	2,7	5,9	30,2
Österreich 1998 **	44,4	29,2	34,1	1,3	6,2	27,9
EU-15 1998 **	41,3	34,8	27,8	4,7	1,1	30,2

Quelle: Guger 1996c, Übersicht 2; OECD 2002. Die Daten zu den Steuerkategorien summieren sich nicht genau auf 100 %, da einzelne Abgaben nicht eindeutig einer der genannten Kategorien zugeordnet werden können.

* = Österreich 1992 (Guger 1996c).

** = Österreich und EU-15 1998 (OECD 2002).

Teil des Gesamtsteueraufkommens ausmachen. Vermögensteuern dagegen sind – bedingt durch ihre teilweise Abschaffung im Jahre 1994 – im Sinken. Das leichte Absinken der indirekten Steuern auf Güter- und Dienstleistungen dürfte mit den Budgetkonsolidierungsmaßnahmen der ÖVP/FPÖ-Bundesregierung beendet worden sein, da diese Maßnahmen (wie etwa die Erhöhung der Elektrizitäts- und der Tabakabgabe sowie der motorbezogenen Versicherungssteuer) vor allem eine Erhöhung dieser Steuern brachten.

Im Vergleich mit den anderen Staaten der Europäischen Union zeigt sich, dass in Österreich der Anteil der Abgaben mit progressiver Wirkung am Gesamtabgabenaufkommen niedriger ist als im EU-Durchschnitt (Europäische Kommission 2000, 10). Sowohl die Einkommen- und Ertragsteuern als auch die Vermögensteuern sind niedriger als im Durchschnitt der anderen Staaten. Genau umgekehrt verhält es sich bei den indirekten proportional oder regressiv wirkenden Steuern, welche in Österreich einen überdurchschnittlich hohen Anteil haben, wie etwa die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung (wirken stark regressiv), die Steuern auf die Lohnsumme (wirken proportional) oder die Steuern auf Güter und Dienstleistungen.

Im internationalen Vergleich fallen besonders die in Österreich sehr hohen Lohnsummensteuern auf. Zu den Steuern, die von der gesamten Lohnsumme gezahlt werden, zählen der Wohnbauförderungsbeitrag, die „DienstgeberInnenbeiträge“⁸ zum Familienlastenausgleich und die Kommunalsteuer. Zusammen machen die Lohnsummensteuern 6,2% des gesamten Abgabenaufkommens aus – im Durchschnitt der anderen EU-Staaten betragen die Lohnsummensteuern dagegen gerade einmal 1,1% des Gesamtsteueraufkommens. Österreich ist hier also absoluter Spitzenreiter. Im Zuge dieser ausschließlich proportional wirkenden Steuerform wird die Lohnarbeit steuer-

8 Die DienstgeberInnenbeiträge sind als Teil der ArbeitnehmerInnenbeiträge anzusehen, denn sie wurden ursprünglich durch einen Lohnverzicht der ArbeitnehmerInnen begründet.

lich übermäßig belastet.⁹ Leistungen, die aus diesen Einnahmen finanziert werden (etwa die Familienbeihilfe), kommen nicht nur den LohnarbeiterInnen zugute, sondern allen Bevölkerungsgruppen. Unselbständig Beschäftigte finanzieren damit Leistungen an andere Bevölkerungsgruppen – insbesondere die Selbständigen – mit.

Im gesamten EU-Raum macht die Belastung der nichtselbständigen Arbeit, anders als in den USA und Japan, den größten Teil der Pflichtabgaben aus. Die Belastung von Kapital wiederum ist geringer als in den USA und Japan (Europäische Kommission 2000, 27-28). Für Österreich gilt das in besonders ausgeprägter Form. Die Frage ist nun, wie sich dieser generelle europäische Trend in Österreich konkret ausgewirkt hat. Eine Analyse der steuerpolitischen Veränderungen der letzten zehn Jahre lässt sich durch einen Vergleich der Besteuerung der Faktoren Kapital und Arbeit darstellen. Die Besteuerung des Faktors Kapital soll anhand der Besteuerung von Vermögen und Gewinnen nachgezeichnet werden, jene der (unselbständigen) Arbeit anhand der Steuern auf Löhne und Gehälter.

3.1 Die Entwicklung der Gewinn- und Vermögensbesteuerung

Ein Beispiel, welches sehr klar die Veränderungen in der Verteilungspolitik aufzeigt, ist die Entwicklung der Gewinn- und Vermögensbesteuerung. Trotz der immer wichtiger werdenden und forciert betriebenen Budgetsanierung, die einen Druck zur Erhöhung fast aller Steuern nach sich zieht, folgten die Gewinn- und Vermögensteuern nicht diesem Trend, sondern wurden teilweise sogar gesenkt bzw. gänzlich abgeschafft. Seit 1990 ist in den meisten EU-Staaten ein tendenzielles Sinken dieser Steuern festzustellen. Das bedeutet, dass gerade jene Steuern trotz allgemeinen Sparzwangs nicht erhöht wurden, die am stärksten progressiv wirken bzw. am deutlichsten vom Faktor Kapital zum Faktor Arbeit umverteilen.

3.1.1 Die Besteuerung von Vermögen

Unter Vermögen ist die Summe jener wirtschaftlichen Güter zu verstehen, über die jemand abzüglich seiner Schulden verfügt. Ein besonderes Charakteristikum von Vermögen ist die Möglichkeit, mit dem bestehenden Vermögen ein noch größeres zu erzielen: Je größer das schon bestehende Vermögen ist, desto leichter ist es möglich, noch mehr Vermögenswerte aufzubauen. So räumt ein größeres Vermögen eine größere Kreditfähigkeit ein und kann in Bildung oder in die eigene Freizeit investiert werden. Daraus wiederum lässt sich ein höheres Einkommen erzielen, welches wiederum als Vermögen akkumuliert werden kann. In diesen Zyklus einzutreten, ist nur möglich, wenn man

1. genug verdient, um Teile des Einkommens beiseite zu legen und in Eigentum zu verwandeln, oder man
2. Eigentum bereits besitzt, aus dem Kapitalgewinne fließen und somit Einkommen bezogen werden kann.

9 Tatsächlich entstehen 63% des Gesamtabgabenaufkommens aus der Besteuerung der Arbeit. Steuern auf Konsum tragen immerhin noch 23% zum Gesamtabgabenaufkommen bei, während Steuern auf Kapital (10%) und Öko- bzw. Energiesteuern (5%) weit geringere Anteile aufweisen (BEIGEWUM 2001, 46).

Das bedeutet, dass sich Einkommen und Vermögen zu einem guten Teil gegenseitig bedingen.

Da die Datenlage bezüglich der Vermögensverteilung in Österreich äußerst schlecht ist, kann nur auf Schätzungen zurückgegriffen werden. Aktuelle Schätzungen gehen von einem Privatvermögenbestand von 8.000 Milliarden Schilling in Österreich aus (Oberösterreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung 2001, 3). Österreich ist im Falle der Vermögensteuern sehr großzügig. Während solche Steuern in Österreich nur 0,6% des BIP ausmachen, liegt ihr Anteil in den USA oder Japan bei über 3% des BIP. Tatsächlich würden US-amerikanische Vermögensteuerregelungen in Österreich zu jährlichen Mehreinnahmen von 50 Milliarden Schilling führen. Stattdessen wurde mit der Steuerreform 1994 die Vermögensteuer gänzlich abgeschafft und damit ein jährlicher Steuerausfall von 8 Milliarden Schilling in Kauf genommen. Die noch bestehenden Steuern auf Vermögen wie die Grund-, Grunderwerb-, Erbschafts-, Schenkungs- und Kapitalverkehrssteuern führen zu jährlichen Einnahmen von rund 15 Milliarden Schilling (Wohlfahrt 1998, 38-39). Alle Formen der Vermögensbesteuerung machten 1998 nur 1,3% des Gesamtsteueraufkommens aus, womit Österreich Schlusslicht aller OECD-Staaten ist: die geringe Besteuerung betrifft sowohl land- und forstwirtschaftliche Vermögen und Erträge aus Finanzvermögen als auch Erbschafts- und Schenkungssteuern.

Aus der Verteilungsperspektive ist anzumerken, dass Vermögen deutlich ungleicher verteilt sind als Einkommen. Schätzungen gehen davon aus, dass 10% der österreichischen Bevölkerung rund 50% der Vermögen besitzen; ein Mittelstand von 40% der Bevölkerung kann immerhin noch 47% der Vermögenswerte auf sich vereinigen, während für die ärmeren 50% nur noch 3% der Vermögen verbleiben (Oberösterreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung 2001, 3).

Ein weiteres Problem angesichts der geringen Steuerquoten auf Vermögen ist die Möglichkeit, Vermögensteuern zu umgehen. Hengsbach/ Möhring-Hesse (1999, 123) kommen zu dem Schluss:

„Die Chancen von Vermögenseigentümern, sich – etwa bei der Anlage von Geldvermögen – ganz oder zumindest teilweise der Besteuerung zu entziehen, sind beträchtlich und haben in den letzten Jahren zugenommen. So werden u.a. die Kanäle grenzüberschreitender Finanzmärkte genutzt, um privates Vermögen dem Zugriff des Staates zu entziehen. Die dadurch verursachten Einnahmeherausfälle müssen durch eine höhere Belastung der Arbeitseinkommen kompensiert werden. Die über den Steuerstaat laufende ‚Sekundärverteilung‘ begünstigt also Einkünfte aus Vermögen – und belastet Einkünfte aus Erwerbstätigkeit.“

Trotzdem erscheint es sinnvoll, Vermögen stärker oder – wie im Falle Österreichs – überhaupt erst zu besteuern. Schon allein aus steuerlogischen Gründen ist nicht einzusehen, warum durch Arbeit geschaffene Einkommen höher besteuert werden als „arbeitslose“ Vermögenseinkünfte.

3.1.2 Sonderfall Privatstiftung

Die Diskussion um die Besteuerung von in Privatstiftungen „geparkten“ Vermögen war wohl eine der am weitesten in das öffentliche Bewusstsein eindringenden Diskussionen über verteilungspolitische Fragestellungen. Die Möglichkeit zur Gründung von

Privatstiftungen besteht seit dem 1. September 1993. Die damalige SPÖ/ ÖVP-Bundesregierung begründete diese Maßnahme mit dem Argument, Kapital – das bisher an das Ausland verlorengegangen – über die Privatstiftungen wieder nach Österreich zurück-zuholen. Tatsächlich waren bis Mitte 2000 1.600 Stiftungen registriert, die eine Gesamteinlage (dazu zählen Vermögen aller Art wie Unternehmen, Häuser, Waldbesitz und Aktien, etc.) von 700 bis 800 Milliarden Schilling hatten. Der rege Zulauf zur Gründung einer Privatstiftung – die sich ab einem Einlagewert von ca. 20 Millionen Schilling rentiert – ist mit diversen steuerlichen Vorteilen zu erklären (BEIGEWUM 2001, 40–41):

- Die Schenkungssteuer beim Eintragen von Nachkommen in die Privatstiftung beträgt nur 5%, und liegt somit weit unter den normalen Erbschaftssteuersätzen, die zwischen 10% und 60% betragen.
- Zinserträge bleiben bei der Nicht-Ausschüttung steuerfrei und es muss keine 25%-ige Kapitalertragssteuer (KEST) entrichtet werden. Seit dem Budget 2001 gibt es allerdings eine Zwischenbesteuerung von Stiftungserträgen (aus Spareinlagen und festverzinslichen Wertpapieren und unter bestimmten Voraussetzungen von Veräußerungsgewinnen) mit 12,5%.
- Beteiligungsveräußerungen sind vollkommen steuerfrei. So war es Billa-Eigentümer Karl Wlaschek möglich, seine Billa-Anteile um 20 Milliarden Schilling über seine Privatstiftung zu verkaufen. Die im Normalfall fällige 25%-ige Veräußerungsgewinnsteuer musste nicht entrichtet werden, wodurch dem Staat eine Steuereinnahme von 5 Milliarden Schilling entging.
- Einziger „Nachteil“ der Privatstiftung ist, dass im Falle der Ausschüttung nicht nur die Erträge, sondern auch die Substanz mit 25% besteuert werden. Da sich aber große in Privatstiftungen lagernde Vermögen innerhalb von zehn Jahren ungefähr verdoppeln, ist auch diese Steuerlast nur relativ gering.

Privatstiftungen verursachten 1998 durch ihre geringe Besteuerung geschätzte Ausfälle im Bereich der Ertragsteuern in der Höhe von 1 Milliarde Schilling (Schlager 1999, 60).

3.1.3 Die Besteuerung von Gewinnen und Unternehmen

Neben Privatvermögen wurden auch Gewinn- und Unternehmensteuern in den letzten Jahren zunehmend steuerlich entlastet. Dem steht eine dynamische Entwicklung der Einkünfte aus Besitz und Unternehmen gegenüber, die in viel stärkerem Ausmaß als die Bruttoentgelte anwuchsen (Guger 1998, 25). Dagegen verringerte sich die Lohnquote am Volkseinkommen seit Beginn der 80er-Jahre um etwa 3 Prozentpunkte, auch aufgrund der starken Zunahme der Besitzeinkommen (Marterbauer/ Walterskirchen 1996, 97). Dies bedeutet, dass Einkommen zu einem steigenden Anteil nicht aus Lohnarbeit fließen, sondern eben aus Besitzeinkommen. Entgegen diesem Trend steigt die Lohnsteuerquote (der Anteil der Lohnsteuer am Gesamtabgabenaufkommen) tendenziell an. Obwohl Löhne also einen geringeren Anteil am Volkseinkommen ausmachen, werden sie verstärkt der Besteuerung unterworfen. Die Zunahme der Lohnsteuerquote bedeutet, dass die Steuerlast von den Unternehmen zu den Haushalten umverteilt

wird. Innerhalb der die Haushalte belastenden Abgaben wiederum kommt es zu einer Verschiebung von progressiv wirkenden Steuern (Einkommen-, Vermögensteuern) zu regressiv wirkenden Abgaben (Sozialversicherungsbeiträgen und Verbrauchsteuern).

Bei der Besteuerung von Gewinnen der Kapitalgesellschaften liegt Österreich EU-weit nur an drittletzter Stelle (Wohlfahrt 1998, 41). Alle Gewinnsteuern zusammen (Körperschaftssteuer, Einkommensteuer, Kapitalertragssteuer von Dividenden und die 1994 abgeschaffte Gewerbe- bzw. Vermögensteuer, die hauptsächlich von großen Kapitalgesellschaften bezahlt wurde) wuchsen zwischen 1992 und 1998 um nominell nur 6%, also langsamer als die Gesamtwirtschaft (BEIGEWUM 2001, 43 bzw. Wohlfahrt 1998, 41). Auch hier entspricht Österreich einem gesamteuropäischen Trend eines stetigen Rückgangs der Unternehmensbesteuerung seit 1985 (European Parliament 2000, 72). Darüber hinaus gestatten es diverse Gestaltungsmöglichkeiten den UnternehmerInnen, ihre tatsächliche Steuerleistung weit unter den nominalen Steuersatz fallen zu lassen (zu niedrige Angaben der Unternehmen über ihren tatsächlichen Gewinn und ihre Bemessungsgrundlage; mangelnde Durchsetzung der Steuergesetze durch zu geringe Kontrolle seitens der Finanzämter; Versuch vor allem von Großunternehmen, ihre Gewinne über Finanzierungsgesellschaften in Länder mit niedrigerem Steuersatz zu transferieren).¹⁰ Dadurch kommt es dazu, dass die von den Großunternehmen bezahlten Gewinnsteuern oft nicht einmal 1% des ausgewiesenen Gewinns ausmachen:

Tabelle 4: Gewinnsteuern ausgewählter Großunternehmen in Österreich 1998

Unternehmen	Gerundeter Jahresüberschuss in Tsd. ATS	Gerundete Ertragssteuern in Tsd. ATS	Ertragssteuern in Prozent des Jahresüberschusses
OMV AG	1.287.962	865	0,07
Semperit Reifen	609.702	6.217	1,02
Mobil Oil	593.718	33	0,01
Philips Technology	569.861	0	0
Magna Auto	25.527	0	0
Wienerberger	474.324	2.153	0,45

Quelle: Schlager 1999, 60.

Natürlich schlagen sich diese finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten des Unternehmenssektors als Einnahmenausfälle des Staates nieder. Gemeinsam mit den ohnehin niedrigen Gewinn- und Vermögensteuern in Österreich erzeugen sie einen Druck auf das öffentliche Budget, der sich in immer stärkerem Maße auf die Besteuerung der

¹⁰ Für Österreich ergibt sich ein nominaler Körperschaftssteuersatz von 36,02% und ein effektiver von 17,67%. Österreich liegt sowohl mit dem nominalen Steuersatz von 36,45% als auch mit dem effektiven Steuersatz von 26,86% unter dem EU-Durchschnitt (BEIGEWUM 2001, 45).

unselbständig Beschäftigten auswirkt. Eine Anhebung der Vermögen- und Kapitalbesteuerung auf OECD-Niveau würde für Österreich die Eliminierung des Budgetdefizits bedeuten: Mit der Gewinnsteuerquote Finnlands (3,8% des BIP) hätte Österreich im Jahr 2000 das Nulldefizit schon erreicht und mit jener der Niederlande (4,4% des BIP) wäre sogar ein Budgetüberschuss von 17 Milliarden Schilling erwirtschaftet worden (BEIGEWUM 2001, 44).

Die Entwicklung zur zunehmenden Entlastung von Gewinn- und Vermögenseinkünften kann nicht als steuertechnischer „Zufall“ gesehen werden. Viel eher handelt es sich um eine steuerpolitische Entscheidung unter den Rahmenbedingungen eines zunehmend freien Kapitalverkehrs, wachsender Standortkonkurrenz und einer sich verbreitenden „neoliberalen Sichtweise“ der Ökonomie. So unterschiedlich neoliberale Theorien auch sein mögen, die Basis bildet immer die Annahme, dass ein möglichst uneingeschränkter Markt selbst die Kapazität besitzt, auftretende Probleme zu lösen. Dabei gilt den Neoliberalen der Wettbewerb als zentrales Moment der Wirtschaft. In dieser Auffassung von Marktwirtschaft ist der Preismechanismus das zentrale Lenkungsinstrument der Gesamtwirtschaft, denn der Preis stimmt die Pläne und Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte aufeinander ab. Die Konkurrenz auf dem Markt führt zu einer wirtschaftlichen Dynamik, die eine optimale Bedarfsdeckung mit sich bringen soll. Staatliche Eingriffe in diese Dynamik werden daher oft als störend und dysfunktional verurteilt.

Die zunehmende Mobilität des Kapitals und die fortschreitende wirtschaftliche Integration zwingen zu einer immer stärkeren Besteuerung des Faktors Arbeit (European Parliament 2000, 25, 69ff.). Diese Entwicklung wurde durch flankierende politische Maßnahmen beschleunigt (etwa durch Ermöglichung des freien Kapitalverkehrs innerhalb der EU) und ungeachtet ihrer negativen verteilungspolitischen Implikationen gefördert.

3.2 Die Besteuerung von Löhnen

Schwächer als die Gewinne der Unternehmen entwickelten sich die Bruttoentgelte für unselbständige Arbeit. Sie sind im Zeitraum von 1995 bis 1998 bei weitem nicht so stark gewachsen wie die UnternehmerInneneinkommen (Bundesarbeiterkammer 1999, 9). Ein weiteres Indiz für den Rückgang der Arbeitseinkommen ist die Lohnquote (der Anteil der Bruttoentgelte für unselbständige Arbeit am Volkseinkommen), die seit 1993 sinkt. Diese Entwicklung wird noch deutlicher, wenn die Lohnquote um die Veränderung der Beschäftigtenstruktur (bereinigte Bruttolohnquote) bereinigt wird und die direkten Steuern der privaten Haushalte und der Kapitalgesellschaften von ihr abgezogen werden (Nettolohnquote) (siehe Tabelle 5).

Der Entlastung der Einkommen aus selbständiger Beschäftigung steht die steigende Belastung der Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung gegenüber. Diese Entwicklung ist nicht unbedingt neu, sondern wurde schon für die 60er- und 70er-Jahre festgestellt. Sie ist auch nicht per se negativ, wenn dadurch Leistungen des Staates finanziert werden, die wieder an die ArbeitnehmerInnen zurückfließen. Das ist aber nicht der Fall. Gewinne der Unternehmen und die Einkommen der Selbständigen stiegen zwischen 1995 und 1999 um 10%, während die ArbeitnehmerInnenentgelte nur um 6,3% wuchsen (Schmee 2000, 9). Weiters muss ein immer größerer An-

Tabelle 5: Lohnquote (Angaben in Prozent)

	Bruttolohnquote	bereinigte Bruttolohnquote	Nettolohnquote	bereinigte Nettolohnquote
1992	72,1	70,0	52,4	50,8
1993	73,2	70,8	52,5	50,8
1994	72,8	70,2	51,2	49,4
1995	72,1	69,3	50,7	48,7
1996	71,1	68,3	50,2	48,2
1997	69,3	66,4	47,9	45,9

Quelle: Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen 2000, Datenband, 128.

teil des persönlichen Einkommens der privaten Haushalte für direkte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge aufgewendet werden. Seit Mitte der 70er-Jahre ist ein starker Anstieg der Lohnsteuerquote zu beobachten, während der von den Selbständigen entrichtete Anteil der Einkommensteuern sinkt (Guger 1996d, 12).

Im Bereich der unselbständigen Einkommen lassen sich somit folgende drei Entwicklungen feststellen:

1. Im Vergleich zu Einkommen aus Besitz und Unternehmung sind die Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung nicht so stark gewachsen.
2. Somit sinkt der Anteil der Löhne am gesamtwirtschaftlichen BIP zu Gunsten anderer Einkünfte.
3. Trotzdem ist die Lohnsteuerquote, also der Anteil der Lohnsteuer am BIP, kontinuierlich angestiegen.

Der Anteil der Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung am Volkseinkommen ist also im Sinken, was auch die Finanzierung des Sozialstaates bedroht, der sich hauptsächlich aus Steuern und Abgaben aus abhängigen Einkommen finanziert. Um die drohende Finanzierungslücke zu schließen, werden die Steuern auf Löhne, Gehälter sowie auf die Konsumnachfrage erhöht und damit gleichzeitig der Faktor Arbeit weiter verteuert. Die Lohnsteuer wächst stärker als die Lohnsumme, wobei im Zeitraum von 1991 bis 1995 die Wachstumsrate der Lohnsteuer in Österreich größer war als die aller anderen Bundesabgaben. Dies bedeutet, dass die Lohnsteuerpflichtigen einen immer größeren Teil des Staatshaushaltes finanzieren müssen (Wohlfahrt 1998, 41; Bundesarbeitskammer 1999, 85), auch um den Ausfall anderer Steuern zu kompensieren. Es kommt so zu einer Verschiebung der Steuerbelastung von den mobilen Produktionsfaktoren (Kapital) auf die weniger mobilen (Arbeit) (European Parliament 2000, 71).

4. Mögliche Erklärungen für die stärkere steuerliche Belastung der Arbeit

Die Ergebnisse weisen auf eine immer stärkere steuerliche Belastung des Faktors Arbeit hin, während Gewinne und Vermögen nicht im selben Ausmaß belastet bzw. zunehmend sogar entlastet werden. Die ohnehin geringe Umverteilungseffizienz des

österreichischen Abgabensystems, welches – wie weiter oben schon dargestellt wurde – insgesamt nur proportional wirkt und seine progressive Wirkung vor allem durch die öffentlichen Transfers entfaltet, wird damit noch zusätzlich geschwächt. Welche Ursachen lassen sich für diese neue Art der Umverteilungspolitik festmachen? Es können zwei Ebenen unterschieden werden: Zum einen die inter- bzw. supranationale Ebene, also jene der „globalisierten“ Weltwirtschaft bzw. des europäischen Binnenmarktes, deren wirtschaftspolitische Entwicklungen Einfluss auf Österreich ausüben; zum anderen die nationale Ebene, die diesen Entwicklungen in konkreten Politiken Rechnung trägt. Die Frage, wie direkt sich die globale Ebene auf die nationale Politik auswirkt, soll hier nicht beantwortet werden. Sicherlich hat aber die supranationale Ebene der Europäischen Union direkte Auswirkungen auf die österreichische Wirtschaftspolitik, wie etwa die „Maastricht-Kriterien“ (Obergrenze für die Neuverschuldung der öffentlichen Hand von 3% des BIP; Obergrenze von 60% des BIP für die Gesamtverschuldung) oder der Euro als gemeinsame Währung beweisen. Als Verbindungsglied zwischen diesen Ebenen wirkt eine neue Auffassung von Wirtschafts- und Sozialpolitik, welche die bisherigen Prioritäten und Zielsetzungen zu Gunsten neuer Ziele in den Hintergrund treten lässt.

4.1 Neue Prioritätensetzung in der Wirtschaftspolitik

Obwohl das Problem einer gerechten Verteilung von Reichtum und Arbeit bis dato nicht gelöst wurde, ist ein Zurückfallen der Verteilungsfrage hinter andere ökonomische Fragen wie Wirtschaftswachstum, Volkseinkommen oder Standortvorteil zu konstatieren. Umverteilung ist in der österreichischen öffentlichen Debatte kein Thema mehr. Dies war bis Mitte der 70er-Jahre kein allzu großes Problem: schließlich ermöglichen ein anhaltendes Wirtschaftswachstum und eine niedrige Arbeitslosigkeit in Österreich und in den anderen europäischen Staaten den Ausbau des Sozialstaates. Auch wenn die Ungleichheit der Verteilung innerhalb der Bevölkerung nicht unbedingt kleiner wurde, verbanden sich damit gewisse Teilhabemöglichkeiten fast aller Bevölkerungsschichten am wirtschaftlichen Aufschwung. Im Gegenzug gab es in Österreich ein stabiles System sozialen Friedens ohne Arbeitskämpfe. Besonders seit den 90er-Jahren, den Diskussionen um das Budgetdefizit und die Sparpakete, stellt sich vermehrt die Frage nach der sozialen Belastbarkeit relevanter Bevölkerungsgruppen: Wieviel kann man einzelnen sozialen Gruppen an ökonomischen Belastungen zumuten? Als unsozial werden nicht mehr ökonomische Ungleichheiten erkannt, sondern das Beharren auf Sozialtransfers, Schutzregelungen oder fixen Arbeitszeiten, welche die notwendige Flexibilisierung und somit den gesamtgesellschaftlichen Fortschritt verhindern. Die „Standortdebatte“ blendet zahlreiche relevante Verteilungsfragen aus, obwohl sie selbst verteilungspolitische Konsequenzen hat (Hengsbach/ Möhring-Hesse 1999, 45): Um den Wirtschaftsstandort eines gewissen Gebietes attraktiver zu gestalten, wird etwa der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen zu Gunsten der Gewinne gesenkt; um Steuererleichterungen für Unternehmen finanzieren zu können, werden sozialpolitische Leistungen gekürzt. Umverteilung wird auf diese Weise zu einer Umverteilung der Lasten, wenngleich nur in einem bestimmten Be-

reich. Denn während Sozialleistungen, Löhne und Gehälter von Sparpaketen und Standortsicherungen massiv betroffen sind, versuchen höhere Einkommensgruppen ihren bisherigen Gewinn auch in Zeiten verlangsamten Wirtschaftswachstums aufrecht zu erhalten. Auch Schlager (1999, 52) meint zum Ziel einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung:

„Dieses Ziel des wirtschaftspolitischen Vielecks ist im öffentlichen Diskurs um Preisstabilität, Wachstum und Vollbeschäftigung fast in Vergessenheit geraten und nun anscheinend kein Thema mehr.“

Für Österreich kann seit der Mitte der 70er-Jahre (seit den Ölpreisschocks) eine Zäsur in der sozialstaatlichen Entwicklung konstatiert werden. Diese Zäsur ging einher mit dem Ende der Vollbeschäftigung, dem Ansteigen atypischer Beschäftigungsverhältnisse, einem niedrigen Wirtschaftswachstum und einer restriktiven Budgetpolitik. Tálos/ Wörister (1994, 88–89) erkannten bereits Mitte der 90er-Jahre drei substantielle Veränderungen, welche sich sowohl in Österreich als auch im übrigen Europa zeigten und welche meiner Meinung nach noch immer bzw. jetzt verstärkt wirksam sind. Diese Veränderungen könnten einen Bruch mit der bisherigen Entwicklung sozialer Sicherungssysteme markieren:

1. Noch nie war der Sozialstaat so starker Kritik unterzogen. Von liberaler Seite wird dem Sozialstaat vorgeworfen, Eigenverantwortung und Leistungsanreize zu untergraben und zu einem wachstumsfeindlichen und freiheitsgefährdenden „Überstaat“ anzuwachsen. Von neokonservativer Seite zielt die Kritik vor allem auf die Erosion von traditionellen Wertvorstellungen und einer Arbeitsethik, an deren Stelle ein überzogenes individuelles Anspruchsdenken trete: einzelne Individuen versuchten, soziale Leistungen unrechtmäßig zu beziehen und den Sozialstaat auszunutzen, um somit auf Kosten anderer leben zu können. Die Angriffe auf den Sozialstaat sind dermaßen massiv, dass an Ausbau und Ausweitung der Systeme sozialer Sicherung kaum mehr gedacht wird. Die Bestrebungen gehen bestenfalls dahin, den bestehenden Sozialstaat zu erhalten.
2. Die aktive Gestaltung der Gesellschaft ist budget-, wirtschafts- und unternehmenspolitischen Zielen untergeordnet.
3. Sozialstaatliche Sicherung wird immer schwächer und die bisherigen Verhältnisse zwischen Staat, Markt und Familie verschieben sich insofern immer mehr, als sich der Staat mit seinen Instrumenten der sozialen Sicherung zurückzieht und das Feld der sozialen Sicherung dem Markt bzw. der Familie überlässt.

4.2 Die inter- und supranationale Ebene

Konkreten Niederschlag finden die neuen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen nicht zuletzt auf der internationalen Ebene und in inter- und supranationalen Organisationen. Auch die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union trägt dem neoliberalen Trend Rechnung. Als ein Beispiel dafür seien die sogenannten „Maastricht-Kriterien“ genannt, die ganz im Geiste des monetaristischen Weltbildes formuliert wurden, welches der Geldwertstabilität oberste Priorität einräumt, andere ökonomische Ziele, wie etwa die Beschäftigung, aber nur als nachrangige Probleme anerkennt (Tálos 1997, 115ff.). Mit den „Maastricht-Kriterien“ (Obergrenze für die Neuverschuldung von 3%

des BIP; Obergrenze von 60% des BIP für die Gesamtverschuldung) wurde staatliche Wirtschaftspolitik auf eine bloße Senkung der staatlichen Ausgaben und eine Konsolidierung der Budgets reduziert. Themen wie Umweltschutz, Emanzipation, Umverteilung und Bildung traten zunehmend in den Hintergrund. Gleichzeitig legitimierte das Argument des Sparens den Sozialabbau.¹¹

Auch die Gewährleistung des freien Kapitalverkehrs war und ist seit Einrichtung des EU-Binnenmarkts ein wichtiges Ziel der Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union (European Parliament 2000, 2). Der freie Kapitalverkehr konnte allerdings erst im Zuge einer allgemeinen Globalisierung des Kapitalverkehrs und des technischen Fortschritts der Telekommunikation schrittweise in Gang gesetzt werden. Damit wurden die Mobilität des Kapitals gefördert und andererseits seine Besteuerung erschwert. Die steuerlichen Lasten dafür trägt nun der zusätzlich verteuerte Faktor Arbeit, was wiederum negative Auswirkungen auf die Beschäftigung hat (European Parliament 2000, 2).

4.3 Die nationale Ebene – Sparpakete und Nulldefizitpolitik

Mit den obigen Beispielen sollte aufgezeigt werden, wie sich neoliberale Konzepte der Wirtschaftspolitik (Betonung der Geldwertstabilität, Ermöglichung des freien Kapitalverkehrs) in konkreten Maßnahmen auf der Ebene der Europäischen Union (z.B. in den Maastricht-Kriterien) niedergeschlagen haben. Dies wiederum berührt die nationalen Wirtschaftspolitiken in erheblichem Maße. Am deutlichsten wirkt sich der Druck auf die Verteilungspolitik wohl in der Budgetpolitik der letzten zehn Jahre aus. Die zunehmende Priorität eines ausgeglichenen Budgets drängt andere ökonomisch oder sozial relevante Themen in den Hintergrund. Ausgabenkürzungen des Staates, die dem Ziele eines ausgeglicheneren Budgets dienen, gehen hauptsächlich zu Lasten sozialer Leistungen (die sogenannten Sparpakete sind das beste Beispiel dafür). Zusätzliche Einnahmen des Staates resultieren zum größten Teil aus einer erhöhten Steuerbelastung. Trotzdem weist die Sozialpolitik der 90er-Jahre mitunter gegenläufige Tendenzen auf (Wörister 1999): Einzelne Sozialleistungen wurden ausgeweitet (Verlängerung des Karenzgeldbezugs auf zwei Jahre, Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Pensionsversicherung und Einführung des Pflegegeldes), während Leistungen anderer Bereiche im Zuge der zwei Budgetkonsolidierungspakete – der Sparpakete 1995 und 1996 – wieder eingeschränkt wurden. Dies erfolgte durch Leistungskürzungen (bezogen auf Höhe und Dauer) und durch eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen. Von dieser Kürzungspolitik waren vor allem die Arbeitslosenversicherung, die Familienleistungen (zumindest kurzfristig) sowie das Pflegegeld und damit v.a. auch Personen und Haushalte mit niedrigem Einkommen betroffen. Strukturelle Veränderungen wurden dagegen nicht vorgenommen.

Auch die ÖVP/ FPÖ-Bundesregierung setzt den mit den bisherigen Sparpaketen eingeschlagenen Weg fort. Im Zuge fortgesetzter Budgetkonsolidierungspolitik ist seit

¹¹ Schmid (1997, 54) zeigt am Beispiel des Pflegegeldes auf, wie das Sparen zu einem anerkannten und zentralen Leitthema im öffentlichen Diskurs der 90er-Jahre in Österreich wurde.

1996 ein Rückgang der Sozialquote festzustellen, also des Anteils all jener Ausgaben der öffentlichen Hand, die für Soziales aufgewendet werden (Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen 2001, 8). Insofern gibt es hier eine klare Kontinuität zur alten Bundesregierung. Allerdings positioniert sich die ÖVP/ FPÖ-Koalition expliziter gegen den Sozialstaat und versucht, eine „noch härtere Gangart einzulegen“, indem sie sich selbst das Ziel eines Nulldefizits gesetzt hat. Von der Umverteilung zu Gunsten von Familien abgesehen, werden dabei kaum verteilungspolitische Zielsetzungen angestrebt.

Um das Ziel eines Nulldefizits zu erreichen, wurden und werden einnahmenseitig vor allem Abgaben und Gebühren erhöht (Einführung der Ambulanzgebühren, Erhöhung der Elektrizitäts- und der Tabakabgabe sowie der motorbezogenen Versicherungssteuer, Autobahnvignette), die im Jahre 2001 eine Mehrbelastung der KonsumentInnen von 13 Milliarden Schilling bewirkten (Marterbauer/ Walterskirchen 2000, 183). Im Zuge dieser Mehrbelastung wird die Steuerreform aus dem Jahre 2000, welche die Haushalte um rund 20 Milliarden Schilling entlastete, weitgehend wieder kompensiert. (Konkret wurden die Lohn- und Einkommensteuer sowie die Unternehmensteuern gesenkt, was einen Einnahmefall von insgesamt 20 Milliarden Schilling verursachte.) Im untersten Einkommensdrittel ist die Mehrbelastung sogar größer als der Entlastungseffekt (Kramer 2001, 33). Diese Steuerreform und das Familienpaket (zusammen ca. 32 Milliarden Schilling) sind als sogenannte „Wahlzuckerl“ der damals noch amtierenden SPÖ/ ÖVP-Koalition anzusehen. Diese Maßnahmen belasteten das Budget stark. Ohne diese „Reformen“ wäre das Defizit der öffentlichen Haushalte im Jahre 2000 unter 1% des BIP gelegen.

Die Reform der Einkommensteuer und die kurz darauf folgende Erhöhung der Verbrauchsteuern stellt eine Umschichtung von der ersten zur zweiten Einnahmenform dar. Sie ist im Prinzip auch eine Umschichtung der Lasten von Besserverdienenden zu den niedrigen Einkommen, die ja – wie schon gezeigt wurde – von Verbrauchsteuern überproportional betroffen sind, während sie von einer Senkung der Lohn- und Einkommensteuer nur wenig profitieren. Zusätzlich werden gerade diese unteren Einkommensschichten – und hier vor allem die Frauen – durch eine ausgabenseitige Budgetsanierung belastet: dazu zählen die Kürzung von Transfers und Leistungen des Staates, wie etwa der Witwenpension, die Besteuerung der Unfallrenten, die Verlängerung der Anwartschaft der Arbeitslosen auf Arbeitslosenunterstützung bei wiederholter Arbeitslosigkeit, eine Kürzung der Familienzuschläge und der Leistungen in der Arbeitslosenversicherung. Weiters wurden die vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit abgeschafft und die Abschläge bei Pensionen erhöht, da die umverteilende Wirkung des Budgets praktisch nur ausgabenseitig möglich ist. In diesem Zusammenhang ist es besonders bezeichnend, wenn Bundeskanzler Wolfgang Schüssel eine Diskussion um die höhere Besteuerung von Vermögen mit dem Argument ablehnt, dass es keinen Sinn mache, über „*Ideen, die vor allem einnahmenseitig wirksam*“ seien (zitiert nach: Bauer 2000, 7), nachzudenken, weil dadurch der Wille zum Sparen auf der Ausgabenseite erlahme.

Die Rhetorik von „Sparen“ und „Nulldefizit“ verdeckt das eigentliche Ziel dieser

Politiken, das nicht auf das Nulldefizit an sich, sondern vielmehr auf die Kürzung, Beseitigung bzw. Privatisierung staatlicher Aufgaben abstellt. Jede neue Idee wird hauptsächlich nach dem Kriterium der Finanzierbarkeit und damit des Nulldefizits bewertet. Die verteilungspolitische Wirkung der Budgetsanierung bleibt auf diese Weise im Dunkeln. Gleichzeitig mit massiven Einsparungen werden andere gesellschaftspolitische Bereiche oder Gruppen stark gefördert. So lässt sich trotz einiger Einschränkungen tendenziell eine Leistungsausweitung im Bereich der Familienpolitik etwa durch die Einführung des Kindergeldes feststellen, und dies erfolgt oft auf Kosten anderer Leistungssysteme. Es bleibt allerdings sehr fraglich, ob es durch die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes tatsächlich gelingt, die Geburtenrate in Österreich zu erhöhen. Die europäische Erfahrung zeigt, dass das Land mit der höchsten Geburtenrate, nämlich Schweden, auch am besten mit Kinderbetreuungseinrichtungen ausgestattet ist (Marterbauer/ Walterskirchen 2000, 191-192). Überdies scheint die Ausweitung der Familienleistungen vielmehr in eine konservative Richtung zu weisen, da versucht wird, den Sozialstaat abzubauen und statt dessen die Familie als Auffangnetz sozialer Leistungen zu etablieren. Die Familie soll dann Leistungen, die vom Staat nicht mehr in ausreichendem Maß erbracht werden, selbst bereitstellen (etwa die Kinderbetreuung, Pflege von Alten und Kranken). Damit verbindet sich in der Regel unbezahlte Frauenarbeit.

Die Unternehmen wiederum wurden durch die Steuerreform 2000 entlastet und vom letzten „Belastungspaket“ praktisch ausgenommen, denn die Versicherungssteuern für LKW wurden ebenso wie die Energieabgaben nicht erhöht. Laut Regierungsprogramm wird den Unternehmen bis 2003 auch eine Senkung der Lohnnebenkosten versprochen. Allerdings ist diese Entwicklung auch mit einer gewisser Vorsicht zu beschreiben: Während die ÖVP/ FPÖ-Regierung für ihr Ziel des Nulldefizits anfangs lediglich stark regressiv wirkende Maßnahmen setzte, wurden nach dem Sommer 2000 auch der Unternehmenssektor und der Besitz großer Vermögen belastet. Die familien- und steuerpolitischen Maßnahmen des Jahres 2000 hätten für sich betrachtet die Einkommensverteilung relativ stark zu Gunsten mittlerer und niedriger (aber nicht der niedrigsten) Einkommen verschoben, wenn nicht die Maßnahmen zur „sozialen Treffsicherheit“ (etwa die Senkung der Familienzuschläge für Arbeitslose oder die Verlängerung der Anwartschaft auf Arbeitslosenunterstützung) diese Begünstigungen wieder rückgängig gemacht hätten (Kramer 2001, 37). Wenn das Nulldefizit prioritäres Ziel der Regierung bleibt, ist nicht auszuschließen, dass die Besteuerung von Vermögen und Gewinnen angehoben wird (eine weitere Anhebung anderer Steuern scheint politisch schwer durchsetzbar, weist Österreich doch zur Zeit die höchste Steuerbelastung nach 1945 auf). Trotzdem zeigt die Entwicklung der letzten Jahre einen Trend zur stärkeren Besteuerung der unselbständig Erwerbstätigen, zur Erhöhung der Sozialabgaben und der Verbrauchsteuern bei gleichzeitigem Rückgang der Steuern auf Vermögen, Gewinne und Unternehmen an. Die Steuerpolitik der letzten Jahre entfaltet eine verstärkt regressive Wirkung zu Lasten der einkommensschwächeren Gruppen.

5. Schlussfolgerungen – Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Kontinuität und Veränderung

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die letzten zehn Jahre eine steigende steuerliche Belastung der Einkommen unselbständig Erwerbstätiger gebracht haben. Dies mag angesichts der neuen Prioritäten in der Wirtschaftspolitik mit dem Ziel eines ausgeglichenen Budgets nicht verwundern. Die Betrachtung der steuerlichen Belastung anderer Einkünfte, wie etwa der Gewinne von Unternehmen oder der Vermögen privater Haushalte, zeigt allerdings, dass diese Einkunftsarten nicht im selben Maße wie Löhne und Gehälter besteuert wurden: es kann teilweise nicht nur von einer geringeren Belastung, sondern sogar – wie etwa bei der Vermögensteuer – von einer zunehmenden Entlastung gesprochen werden. Der Faktor Arbeit trägt damit einen immer größeren Anteil an der gesamten Steuerlast, obwohl sein Anteil an den gesamtwirtschaftlich erzielten Einkünften schrumpft. Diesem Trend hat wohl auch die ÖVP/ FPÖ-Regierung bisher nicht gegengesteuert, da die Budgetsanierung größtenteils mit Abgabenerhöhungen und Leistungseinschränkungen erreicht wurde.

Wie schon in der Einleitung erwähnt, ist aber nicht allein die Höhe der Besteuerung wichtig, sondern auch die Verwendung der Steuern. Gemessen am Indikator der Sozialquote fließt ein immer geringerer Teil der Einnahmen des Staates in soziale Leistungen. In den letzten zehn Jahren erfolgten im Gegenteil Einsparungen bei den Sozialleistungen, die vor allem untere Einkommensschichten besonders trafen. In dieser Beziehung ist eine Kontinuität der Regierungspolitik zwischen der „rot-schwarzen“ und der „schwarz-blauen“ Koalition festzustellen, waren die beiden Sparpakete der alten Koalition vom sozialpolitischen Standpunkt aus doch nicht minder bedenklich als die Maßnahmen der neuen Regierung zur Erreichung des Nulldefizits. Die ÖVP/ FPÖ-Regierung unterscheidet sich von der vorherigen Regierung eher in der Art und Weise, wie sie ihre Sparpolitik verfolgt (nämlich in ständiger offener Konfrontation mit den ArbeitnehmervertreterInnen), und dass sie eindeutig auf eine neoliberale Umgestaltung des Sozialstaates – verbunden mit konservativen Wertvorstellungen für Familien- und Frauenpolitik – abzielt.

Über den Zeitraum der letzten zehn Jahre waren die unselbständig Beschäftigten gewissermaßen einem „doppelten Angriff“ ausgesetzt: zum einen durch Leistungskürzungen im Sozialbereich, um das Budget ausgabenseitig zu sanieren, und zum anderen durch Steuererhöhungen, welche einnahmenseitig zur Budgetkonsolidierung beitragen und den zunehmenden Entfall von Einnahmen aus anderen Steuern kompensieren mussten. Diese Politik gefährdet den bisherigen Verteilungskompromiss und läuft letzten Endes auf eine Delegitimierung des Sozialstaates hinaus, wenn den höheren Abgaben keine höheren Leistungen gegenüberstehen. Vermutlich sind der Bereitschaft der Bevölkerung, hohe Abgaben für immer geringer werdende Leistungen zu zahlen, gewisse Grenzen gesetzt.

Literatur

- Bauer, Manfred (2000) *Verwerfungen der obszönen Art*. In: Volksstimme, Nr. 35, 7.
- BEIGEWUM/ Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (2001) *Mythos Nulldefizit. Alternativen zum Sparkurs*. Wien.
- Bohnet, Armin (1999) *Finanzwissenschaft: Grundlagen staatlicher Verteilungspolitik* (Oldenbourg Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften). München/ Wien.
- Bundesarbeitskammer (1999) *Die Lage der ArbeitnehmerInnen 1999*. Wien.
- Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (2000) *Bericht über die soziale Lage 1998. Datenband*. Wien.
- Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (2001) *Bericht über die soziale Lage 1999. Analysen und Ressortaktivitäten*. Wien.
- Europäische Kommission (2000) *Steuerpolitik in der Europäischen Union*. Luxemburg, verfügbar unter: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publication/taxation/tax_brochure.htm, 12. 3. 2002.
- European Parliament (2000) *Tax co-ordination in the European Union*. Luxemburg, verfügbar unter: http://www.europarl.eu.int/workingpapers/econ/pdf/125_EN.pdf, 12. 3. 2002.
- EUROSTAT (2002) *The Structures of the Taxation Systems in the EU 1970–1997*, verfügbar unter: <http://europa.eu.int/eurostat>, 18. 2. 2002.
- Guger, Alois (1996a) *Das Bildungssystem*. In: Ders. (Koordination) *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien, 73–79.
- Guger, Alois (1996b) *Umverteilung durch Steuern und Abgaben*. In: Ders. (Koordination) *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien, 20–37.
- Guger, Alois (1996c) *Verteilung und Umverteilung*. In: Ders. (Koordination) *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien, 2–6.
- Guger, Alois (1996d) *Verteilung und Umverteilung aus funktioneller Sicht*. In: Ders. (Koordination) *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien, 7–14.
- Guger, Alois (1998) *Religion der Ungleichheit? Zur makroökonomischen Bedeutung der Zunahme der Besitzeinkommen*. In: Schenk, Martin/ Brandstätter, Albert/ Summer, Sybille (HglInnen) *Reichtum in Österreich. Was Reichtümer vermögen*. (Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung). Wien, 23–29.
- Guger, Alois/ Marterbauer, Markus (1996) *Die Inzidenz der Staatsausgaben*. In: Guger, Alois (Koordination) *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien, 88–90.
- Hengsbach, Friedhelm/ Möhring-Hesse, Matthias (1999) *Aus der Schieflage heraus. Demokratische Verteilung von Reichtum und Arbeit*. Bonn.
- Kothmayer, Regina (1998) *Familienförderung: Umverteilungswirkung im Lebenszyklus am Beispiel der Familienbeihilfe*. Diplomarbeit. Wien.
- Kramer, Helmut (2001) *Überlegungen zu den Verteilungswirkungen der österreichischen Budgetpolitik*. In: WIFO-Monatsberichte, Heft 1, 27–39.
- Marterbauer, Markus/ Walterskirchen, Ewald (1996) *Zusammenfassung der Ergebnisse*. In: Guger, Alois (Koordination) *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien, 91–101.
- Marterbauer, Markus/ Walterskirchen, Ewald (2000) *Verteilungseffekte des Regierungsprogramms*. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Heft 2, 183–197.
- Oberösterreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung (2001) *Leseheft*. Linz.
- OECD (2002) *Tax revenue of main headings as percentage of total taxation*, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/pdf/M00017000/M00017591.pdf>, 12. 3. 2002.
- Roberts, Charles C. (1980) *Verteilungstheorie und Verteilungspolitik. Eine praxisorientierte Einführung mit einem Kompendium verteilungstheoretischer und -politischer Begriffe*. Köln.
- Schlager, Christa (1999) *Verteilung in Österreich – some basic facts*. In: *Kurswechsel – Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen*, Heft 4, 52–64.

- Schmee, Josef (2000) *Die Verteilungsfrage in Österreich*. In: Volksstimme, Nr. 35, 8-9.
- Schmid, Tom (1997) „Ordnungspolitische“ Maßnahmen der Budgetkonsolidierung am Beispiel der Pflegegeld-Änderungen. In: Kurswechsel, Heft 1, 54-65.
- Streissler, Erich/ Streissler, Monika (1994) *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre für Juristen*. Wien.
- Tajalli, Erik (2001) *Umverteilungspolitik in Österreich. Eine Untersuchung der Ursachen, Ziele und Wirkungsweisen umverteilungspolitischer Maßnahmen*. Diplomarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien.
- Tálos, Emmerich (1997) *Anmerkungen zur Studie: „Was hat der Euro mit den Arbeitslosen zu tun?“*. In: Kurswechsel, Heft 1, 115-118.
- Tálos, Emmerich/ Wörister, Karl (1994) *Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung – Herausforderungen – Strukturen*. Baden-Baden.
- Werner, Josua (1979) *Verteilungspolitik*. Stuttgart/ New York.
- Wohlfahrt, Gerhard (1998) *Über den sozialen Ausgleich. Entwicklung der Lohneinkommen und Sozialtransfers*. In: Schenk, Martin/ Brandstätter, Albert/ Summer, Sybille (HrInnen) *Reichtum in Österreich. Was Reichtümer vermögen. (Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung)*. Wien, 30-41.
- Wörister, Karl (1999) *Entwicklungen bei Sozialleistungen in den neunziger Jahren* (Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 73). Wien.